

**PRZYCZYNY I ODCZUWALNE SKUTKI KRYZYSU
ŻYWNOŚCIOWEGO PIERWSZEJ DEKADY XXI WIEKU.
DZIAŁANIA STABILIZUJĄCE SYTUACJĘ,
PODEJMOWANE PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ
I BANK ŚWIATOWY**

Elżbieta Daszkowska

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Abstrakt. Niekontrolowany i gwałtowny wzrost cen żywności, mający obecnie miejsce niejako na nowo zmusza do refleksji na temat bezpieczeństwa żywnościowego i możliwości rozwiązania tego problemu o zasięgu światowym.

Słowa kluczowe: kryzys żywnościowy, gwałtowny wzrost cen żywności, zakazy/ograniczenia wywozu produktów rolnych, eksporterzy a importerzy netto żywności, determinanty wysokich cen żywności

WSTĘP

„Rosnące ceny żywności powodują, że zamiast 1 mld potrzebujących ludzi możemy zaraz mieć 2 mld” [Zoellick 2008 c].

Wzrost cen produktów rolnych, na który powołuje się w swej wypowiedzi prezes Banku Światowego, wskazuje, że widmo głodu staje się palącym problemem w XXI wieku, gdyż zarówno rozmiary, jak i gwałtowność wspomnianego skoku cen doprowadziły do zachwiania równowagi makroekonomicznej na całym świecie. Poza tym opisywane zjawisko odwróciło trend kształtujący się na przestrzeni przeszło 30 lat, kiedy to ceny żywności zarówno w Europie, jak i w reszcie świata realnie spadały. Natomiast w 2008 roku ceny artykułów spożywczych osiągnęły swój szczytowy poziom. Jednocześnie liczne źródła prześcigają się w próbie wyjaśnienia przyczyn zaistniałej sytuacji,

dopatrując się podstaw obecnego stanu rzeczy w bardzo szybkim, wręcz niekontrolowanym, wzroście cen energii elektrycznej, zmianach klimatycznych, a także w waha- niach kursów walut.

W obliczu tak wysokiego poziomu cen surowców spożywczych należy postarać się znaleźć odpowiedź na następujące pytania:

1. Jakie determinanty doprowadziły do tak wysokich cen produktów spożywczych i jakie są konsekwencje tego stanu rzeczy?
2. Czy w najbliższym czasie możliwa jest tendencja spadkowa na tym rynku i jakie działania naprawcze zostały podjęte?

Celem niniejszego artykułu jest wyjaśnienie zależności (związku przyczynowo- skutkowego) między wymienionymi czynnikami sprawczymi obecnej sytuacji a wzro- stem cen żywności, a także próba odpowiedzi na pytanie, czy w najbliższym czasie jest możliwy powrót cen płodów rolnych do poziomu z końca 2007 roku?

PODSTAWOWE PRZYCZYNY WYSOKICH CEN ŻYWNOSCI

Można postawić tezę, iż podstaw tak gwałtownego wzrostu cen płodów rolnych na- leży doszukiwać się zarówno pośród czynników o charakterze strukturalnym, jak i zja- wisk przejściowych. Natomiast siła z jaką te poszczególne elementy przyczyniają się do wzrostu cen zależy bezpośrednio od rodzaju produktu rolnego oraz regionu. Dzieje się tak głównie dlatego, że przyczyny wzrostu cen ryżu czy pszenicy odbiegają od uwarun- kowań determinujących cenę soi i kukurydzy. O ile w tym drugim przypadku kluczową rolę odgrywa strona podaży, o tyle w przypadku wzrostu cen ryżu i pszenicy decydują- cy okazał się wpływ silnego i gwałtownego wzrostu zapotrzebowania na żywność. To właśnie stały wzrost popytu na produkty spożywcze, zarówno nie poddane żadnym procesom przetwórczym (np. pszenica, jęczmień, kukurydza), jak i poddane obróbce wstępnej (np. odtłuszczone mleko w proszku, masło, łuskany i melony ryż), ale i na podstawowe surowce, należy głównie zaliczyć do strukturalnych zmian rynkowych. Zgodnie z szacunkami Banku Światowego populacja ludzka będzie się zwiększać i z obecnych 6,2 mld osiągnie w 2050 roku – 9,5 mld [Population... 2008]. Należy więc ze stuprocentową pewnością założyć, że popyt na żywność po prostu musi odznaczać się tendencją wzrostową. Silny popyt był zgłaszany głównie przez kraje rozwijające się, charakteryzujące się wysokim wskaźnikiem zaludnienia i przyrostu naturalnego, ale także mające wysoki wskaźnik wzrostu ekonomicznego (PKB), do których zalicza się: Chiny, Indie czy Brazylię [Dryjańska i Potocki 2008].

Dodatkowymi determinantami popytu na żywność w tych państwach są zarówno postępująca urbanizacja, jak i zmiana nawyków konsumpcyjnych, zwłaszcza w przy- padku mięsa. W 1985 roku w Chinach spożywano około 20 kg tego produktu rocznie, podczas gdy już w chwili obecnej na każdego mieszkańca tego państwa przypada około 50 kg mięsa rocznie [Mikołuszko 2008].

Przyczyn omawianego wzrostu cen produktów rolnych należy się również doszuki- wać w wysokich cenach nośników energii, z uwagi na to, że w produkcji nawozów i pestycydów masowo wykorzystuje się energię elektryczną [Produkcja żywności... 2008]. Dodatkowo, w tym miejscu należy wyraźnie zaznaczyć, że również koszty pro- dukcji rolnej w detalicznych cenach żywności mają duży wpływ na końcową cenę pro-

duktu rolnego dostępnego na rynku. Szacuje się, że koszt surowców rolnych w cenach detalicznych żywności kształtuje się na poziomie 20-24% [Przyczyny wzrostu... 2008], zaś resztę stanowią marże przetwórcze i handlowe odzwierciedlające wspomniany wzrost cen kosztów energii elektrycznej i pracy [Udział cen... 2008].

W opinii analityków to właśnie wpływ rosnących cen energii na ceny wyrobów spożywczych może okazać się bardziej znaczący w porównaniu ze zwyżkującymi cenami produktów rolnych [Commision... 2008].

Wpływ na ceny surowców rolnych wywarł również nowo powstały rynek biopaliw, który budzi coraz większe zaniepokojenie. Prof. John Beddington stoi na stanowisku, że karczowanie lasów tropikalnych pod uprawy dla biopaliw jest „skrajnie nieodpowiedzialne, gdyż trudno jest sobie wyobrazić, jak można uprawiać tyle roślin, by produkować energię odnawialną, a jednocześnie sprostać ogromnemu wzrostowi popytu na żywność” [Vail 2008]. Warto zaznaczyć w tym punkcie, że w opinii Komisji Europejskiej produkcja biopaliw nie pociąga za sobą tak dalekosiężnych skutków, jakie są jej przypisywane, gdyż według oficjalnych danych przeznaczona na nią mniej niż 1% zbóż Unii Europejskiej [Fisher-Boel 2008]. W ocenie autora niniejszej wypowiedzi panujący pogląd, że na potrzeby tego nowego sektora gospodarki jest kierowana coraz większa podaż zbóż tradycyjnie uprawianych na cele konsumpcyjne jest nieprawdziwy i właściwie to biopaliwa stały się niejako „kozłem ofiarnym” w obliczu stałych zwyżek cen surowców i pozostałych płodów rolnych.

Determinantem cen płodów rolnych są również zmiany klimatyczne, ograniczające w dużej mierze możliwości produkcyjne wielu tradycyjnych producentów – eksporterów artykułów rolno-spożywczych. Szacuje się, że niekorzystne warunki klimatyczne były kluczową przyczyną spadku zbiorów o około 50% w 2006 roku w Australii [Fisher-Boel 2008]. Skutkiem negatywnego oddziaływania czynników atmosferycznych były również niedobory zaopatrzenia w zboże na obszarach Ameryki Płd. i Europy. Analizując zmiany klimatyczne można zasugerować tezę, iż w wyniku nasilających się coraz częściej anomalii klimatycznych niestabilność produkcji rolnej będzie wzrastać.

Poza opisanymi powyżej czynnikami o charakterze strukturalnym, należy przyrzeć się również istotnemu determinantowi rynku zbożowego – stronie podaży. Rynek artykułów rolno-spożywczych charakteryzuje się niską cenową elastycznością popytu i podaży. Pierwszy wymieniony determinant wynika bezpośrednio z działania prawa Engela, stwierdzającego, iż wraz ze wzrostem dochodów ludności udział wydatków na żywność spada. Bezpośrednią konsekwencją tendencji spadkowych na rynku żywności nie jest więc gwałtowny wzrost popytu na produkty pierwszej potrzeby. Niską cenową elastyczność popytu na żywność należy tłumaczyć w głównej mierze faktem zaspokajania przez nie biologicznych potrzeb. Z kolei niska cenowa elastyczność podaży produktów rolnych wynika z długiego cyklu produkcji, gdyż artykuły konsumpcyjne są zazwyczaj produkowane w okresie nie krótszym niż rok, a niektóre rodzaje upraw wymagają wręcz niekiedy kilku lat upraw (np. plantacje kawy czy winnice). Aby uprawa stała się w pełni opłacalna, konieczny jest wzrost produkcji, co z założenia jest przedsięwzięciem wieloletnim.

Poza wyżej wymienionymi determinantami wpływ na sytuację panującą obecnie na rynku zbóż miały także wydarzenia na rynkach finansowych. Zapoczątkowana w IV kwartale 2007 roku deprecjacja waluty amerykańskiej (w której jest realizowana i rozliczana znacząca liczba transakcji giełdowych) silnie odbiła się na cenach płodów rolnych [Słaby dolar... 2008]. W obliczu niestabilności rynku finansowego inwestorzy

prowadzili szeroko zakrojoną działalność spekulacyjną, mającą na celu ograniczenie zaistniałego ryzyka finansowego. W wyniku tychże działań nastąpił wzmożony ruch cen, co spotęgowało działania spekulacyjne i pogłębiło niestabilność rynków bezpośrednio związanych z sektorem rolnym. Następstwa destabilizacji rynków walutowych były najbardziej odczuwalne dla gospodarek narodowych krajów, których waluta jest powiązana z dolarem amerykańskim i które dokonały dewaluacji swoich walut narodowych. W obliczu takiego rozwoju sytuacji wiele państw – eksporterów żywności odpowiedziało na rosnące ceny zaostrażając swoją politykę eksportową. Kraje, takie jak: Indie, Chiny, Egipt czy Wietnam, wprowadziły wręcz zakaz eksportu ryżu, gdyż zboże to stanowi podstawę diety dla mieszkańców tych państw. Warto zaznaczyć, że podobne działania rozważa Tajlandia po gwałtownym wzroście cen ryżu o około połowę wartości surowca, skutkiem czego jest dodatkowe ograniczenie jego sprzedaży [Dryjańska i Potocki 2008]. Celem działań tego typu jest oczywiście ochrona rynków wewnętrznych przed niedoborami zaopatrzenia w perspektywie krótkookresowej. Z kolei w dłuższym przedziale czasowym takie ograniczenia i ich skutki destabilizują światowy rynek rolny, ponieważ generują nieprawidłowe informacje, w wyniku których dochodzi do nadprodukcji żywności i kolejnych zakłóceń na tym rynku najpierw na poziomie regionalnym, natomiast w konsekwencji lokalna destabilizacja poszerza swój zasięg. Siła, z jaką rozprzestrzenia się brak równowagi, jest możliwa z uwagi na specyfikę rynku rolnego i dodatkowo wynika z niskiej elastyczności podaży tego sektora gospodarki. Tak więc wahania po stronie podaży artykułów rolnych mają bezpośredni wpływ na cykliczność fluktuacji zachodzących w tym sektorze gospodarki.

PERSPEKTYWA ŚREDNIOOKRESOWA I KONSEKWENCJE

„Ceny żywności przeszły modelową przemianę i nie spadną do poziomu sprzed kryzysu przez co najmniej najbliższych 10 lat. Oznacza to długoterminową presję na państwa stojące w obliczu kryzysu żywnościowego” [Wysokie ceny... 2008].

Niniejsza wypowiedź pochodzi z raportu opracowanego przez OECD przy współpracy z agendą ONZ ds. żywności FAO. Przesłanie tego raportu jednoznacznie dowodzi, że w perspektywie krótko- i średnioterminowej prawdopodobieństwo powrotu cen żywności do poziomu sprzed kryzysu jest niewielkie. Wzrost cen surowców rolnych, mający ostatnio miejsce, wynikał w głównej mierze z zaburzeń przejściowych. Jednak z uwagi na fakt, iż niektóre z czynników wpływających na ten wzrost mają już obecnie charakter strukturalny i długotrwały, jest wielce prawdopodobna długookresowa destabilizacja podaży i popytu na rynku rolnym. O ile usprawnienia technologiczne i zwiększenie areалу produkcyjnego mogą znacznie sprostać stale wzrastającemu zapotrzebowaniu na żywność, to jednak po stronie podaży wciąż będzie istnieć wiele uwarunkowań hamujących tempo, w jakim produkcja będzie mogła dopasować się do popytu. Do tych czynników należy zaliczyć ograniczoną dostępność ziem zdalnych do uprawy, wciąż rosnące koszty pracy w rolnictwie, ograniczoną możliwość nawadniania, które będą ograniczać możliwości podniesienia produktywności.

Bezpośrednie konsekwencje tak niekontrolowanego wzrostu cen żywności są różnie odczuwalne przez konsumentów w zależności od regionu i kraju, niemniej można z całą pewnością stwierdzić, że kraje rozwijające się, będące importerami netto surowców

rolnych, zostały najsilniej dotknięte skutkami opisywanymi kryzysu światowego. Według relacji Banku Światowego, zamieszki, u podstaw których leży protest przeciw rosnącym cenom artykułów pierwszej potrzeby, wybuchły w przeszło 30 państwach, mających status krajów rozwijających się, takich jak: Niger, Senegal, Kamerun, Egipt, Meksyk, Wybrzeże Kości Słoniowej czy Filipiny [Zoellick 2008 a].

Wymienione państwa są importerami netto żywności, co wyraźnie wskazuje, że to właśnie ta grupa państw ucierpiała najwięcej w wyniku niekontrolowanego wzrostu cen artykułów spożywczych. Natomiast w skali światowej największe korzyści odniosły kraje będące eksporterami netto żywności, chociaż niektóre z tych państw wprowadziły wspomniane uprzednio ograniczenia eksportowe w celu utrzymania stosunkowo niskich cen żywności. Bilans korzyści i strat trzeba rozpatrzyć jeszcze pod innym kątem, a mianowicie wysokie ceny są korzystne dla producentów zbóż, podczas gdy hodowcy zwierząt gospodarskich zwykle doświadczają negatywnych konsekwencji opisywanego zjawiska. Taki stan rzeczy wynika stąd, że muszą oni płacić więcej wytwórcom pasz, a do tego również ponoszą finansowe konsekwencje wzrostu cen zbóż, powstałe w wyniku wprowadzenia ograniczeń w wywozie lub nałożenia ceł eksportowych.

Bezpośredni wpływ na sytuację warstw najuboższych jest bezdyskusyjnie negatywny, co potwierdzają wspomniane powyżej niepokoje społeczne w krajach Trzeciego Świata. Niemniej powaga sytuacji zdaje się powoli przenosić także do krajów rozwiniętych gospodarczo. W rezultacie podrożenie surowców kluczowych w produkcji chleba czy innych produktów konsumpcyjnych, stanowiących podstawę diety lokalnych społeczności, w takich krajach, jak Włochy czy Hiszpania, wywołało fale strajków przeciw tak gwałtownym i wysokim wzrostom cen surowców rolnych i paliw [Protest... 2007].

INICJATYWY UNII EUROPEJSKIEJ I BANKU ŚWIATOWEGO W OBLICZU KRYZYSU ŻYWNOCIOWEGO

Działania podjęte na szczeblu międzynarodowym można zgrupować w dwie następujące podkategorie:

- 1) wkład w światowe działania, zmierzające do złagodzenia negatywnych skutków wzrostu cen żywności w perspektywie krótko- i średnioterminowej,
- 2) promowanie polityki otwartego handlu poprzez uczestnictwo w trwającej obecnie rundzie negocjacji Doha.

Unia Europejska wykazała gotowość do angażowania się w działania międzynarodowe, zmierzające do podejmowania zobowiązań humanitarnych, których celem jest złagodzenie dotkliwych efektów kryzysu. Są one realizowane przy współdziałaniu międzynarodowych organizacji, takich jak Bank Światowy. Komisja Europejska podjęła również samodzielne działania, mające na celu monitorowanie poziomu cen artykułów konsumpcyjnych i na podstawie wyników uzyskanych w ten sposób w 2008 roku przekazała na pomoc doraźną 333 mln euro. Poza wyżej wymienionymi przedsięwzięciami o charakterze ratunkowym, Komisja Europejska rozważa podwyższenie wielkości kwot, przeznaczonych rocznie na badania w rolnictwie. Na przykład, Grupa Konsultacyjna Międzynarodowych Badań nad Rolnictwem jest co roku beneficjentem kwoty około 450 mln dolarów amerykańskich [Zoellick 2008 b].

Główne wysiłki związane z rozwiązaniem omawianego kryzysu żywnościowego są domeną Banku Światowego, który w ramach działań zmierzających do absorpcji negatywnych skutków szoku cenowego przygotował w trybie natychmiastowym całą paletę działań, mających na celu łatwiejszy dostęp do funduszy w wysokości 1,2 mln dolarów amerykańskich. Szacuje się, iż całościowy pakiet pomocy finansowej, jaką ta organizacja międzynarodowa przeznaczona rokrocznie na wsparcie produkcji rolnej na świecie, ma wzrosnąć z obecnej wysokości 4 mld do kwoty 6 mld dolarów amerykańskich w następnym roku [Bryant 2008].

Wybuch kryzysu żywnościowego stanowi nowy impuls zwracający uwagę na konieczność jak najrychlejszego zakończenia negocjacji liberalizujących handel światowy w ramach rundy Doha. Nadzieje pokładane w WTO wiążą się przede wszystkim z przewidywanym obniżeniem stopnia ochrony rynku rolnego, ograniczeniem możliwości subsydiowania przez kraje rozwinięte swojego sektora rolnego i eliminacją wielu zakłóceń istniejących obecnie w handlu światowym [Lamy 2008]. W tym miejscu należy wyraźnie zaznaczyć, że to właśnie państwa rozwijające się (DEV) i najslabiej rozwinięte (LDV), skupione w wielu ugrupowaniach, z których najaktywniejsza jest tzw. Grupa G-33, liczą na poprawę swojej sytuacji gospodarczej w wyniku zniesienia ograniczeń w dostępie do rynku państw rozwiniętych gospodarczo [Stiglitz i Charlton 2006].

WNIOSKI

1. Przyczyn wysokich obecnie cen żywności należy doszukiwać się wśród czynników strukturalnych, takich jak: stały wzrost popytu na żywność, zmiany preferencji konsumpcyjnych, rosnące ceny paliw i energii, zmiany klimatyczne, niska cenowa elastyczność podaży i popytu na płody rolne. Na wzrost cen żywności miały też wpływ wydarzenia na rynkach finansowych, w tym spadek ceny waluty amerykańskiej.

2. Znaczenie konsekwencji wysokich cen żywności na rynkach światowych jest najbardziej dotkliwie dla krajów rozwijających się i najslabiej rozwiniętych, mających w całkowitym dochodzie wysoki udział wydatków na produkty konsumpcyjne, co jest zgodne z prawem Engla.

3. Wiele z państw eksporterów netto żywności wprowadziło ograniczenia lub ustanowiło wręcz zakazy wywozu towarów kluczowych w ich bilansie handlowym.

4. W perspektywie długookresowej utrzymywanie tak wysokich cen żywności świadczyłoby o trwałej nierównowadze na globalnym rynku żywnościowym, co z kolei uczyniłoby z rolnictwa sektor o znaczeniu strategicznym, z uwagi na konsekwencje dla bezpieczeństwa żywnościowego.

5. Podejmowane obecnie działania stabilizujące sektor agrarny mają charakter krótkoterminowy i są głównie realizowane w formie udzielania pomocy finansowej. Kluczowymi donatorami pomocy są Bank Światowy i Unia Europejska.

6. Kryzys żywnościowy stanowi nowy impuls rozwojowy przemawiający za koniecznością rychłego zakończenia trwającej rundy rokowań Doha.

LITERATURA

- Bryant Ch., 2008. Bank Światowy łagodzi skutki kryzysu żywnościowego. <http://www.ft.onet.pl>
- Commission outlines European response to mitigate effects of rising global food prices. 2008. Serwis prasowy KE. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/960&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> [Brussel, 20.06.2008 IP/08/763].
- Dryjańska E., Potocki M., 2008. Krwawe wojny opanują pół świata. <http://www.dziennik.pl/swiat/article151858/krwawe-wojny-opanuja-pol-swiate.html>.
- Fisher-Boel M., 2008. Biofuels more valuable as fuel than as a scapegoat. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/228&> [6.05.2008].
- Fisher-Boel M., 2008. Food security and the CAP Health Check. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/293&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> [Brussel, 27.06.2008].
- Lamy P., 2008. The Doha Round can be part of the answer to the food crisis. http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e92_sppl_e.htm [3.06.2008].
- Mikołuszko W., 2008. Mięso zżera mięsożerców. www.przekroj.pl/cywilizacja_spoleczenstwo_artykul.2171.html,334.
- Population Growth Rate. 2008. <http://www.worldbank.org/depweb/english/modules/social/pgr/>.
- Produkcja żywności zależy od ropy. 2008. <http://www.peakoil.pl/kupie-samochod-hybrydowy.ht>.
- Protest przeciwko wysokim cenom makaronu we Włoszech. 2007. <http://cia.bzzz.net/protest-przeciwko-wysokim-cenom-makaronu-we-wloszech>.
- Przyczyny wzrostu cen żywności. 2008. <http://rolnicy.com/produkcja-rolnicza/przyczyny-wzrostu-cen-zywnosci.html>.
- Słaby dolar powoduje wzrost ceny surowców. 2008. <http://www.finanse.egospodarka.pl/31925,Slaby-dolar-powoduje-wzrost-ceny-surowcow,1,48,1.html>.
- Stiglitz J., Charlton A., 2006. Fair trade. Szansa dla wszystkich. PWN, Warszawa, 33-34.
- Udział cen energii i kosztów pracy w cenach żywności. 2008. <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Resort-rolnictwa-ceny-zywnosci-wzrosna-o-10-15-proc-1738657.html>.
- Vail M., 2008. Rush towards biofuels might lead to 'global starvation'. <http://www.thought-criminal.org/article/note/1363>.
- Zoellick R., 2008 a. Action resources and results needed now for food crisis. http://worldbank.org/WB_SITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/O,No:2008/349/EXC.
- Zoellick R., 2008 b. Plan rozwiązania kryzysu żywnościowego. <http://www.ft.onet.pl>.
- Zoellick R., 2008 c. Rising food prices threaten poverty reduction. <http://www.web.worldbank.org.PressRelace> No 2008/264/PREM.
- Wysokie ceny żywności przez następne 10 lat. 2008. OECD. http://ft.onet/10,10251,oeed_wysokie_ceny_zywnosci_przez_nastepne_10_lat,art.